

直接向最贫困者提供贷款

厦门大学 吴碧英

作者说：要在本世纪末基本完成扶贫任务，必须重点解决最贫困人口脱贫的问题。而要使最贫困人口脱贫，在扶贫信贷上要实行直接向最贫困者贷款的方法。为此，可以建立一种专门性的扶贫信贷组织——扶贫银行，并通过建立一整套的指标体系对最贫困者进行界定和识别，使用小额短期无抵押的贷款方式对最贫困者脱贫提供最必要的帮助。

消除贫困是当前国际社会普遍关心的焦点之一，人们认为，冷战结束后频频发生的民族纷争、种族对立等事件最重要的原因是贫困，消除贫困是实现可持续发展的必要条件之一。因此联合国把1996年定为“国际消除贫困年”（The International Year for the Eradication of Poverty），我国政府一贯重视消除贫困工作，八十年代中期以来，将消除贫困纳入国民经济“七五”、“八五”发展规划，贫困人口从1985年的1.2亿减少到1995年的6500万，在此基础上国务院又组织了“国家八七扶贫攻坚计划”，决心在本世纪末基本解决贫困人口的温饱问题。该计划实施以来，取得了显著成效，然而，目前扶贫工作仍十分艰巨，特别是如何使最贫困人口脱贫，已成为实现预期目标的关键问题。

积多年的扶贫经验，我国政府已将救济式扶贫转变为开发式扶贫，即在国家的扶持下，利用贫困地区的资源，发展商品生产。国务院决定自1994年到2000年，除现有国家用于扶贫的各项财政、信贷资金外，再增加10亿元以工代赈资金及10亿元扶贫专项贴息贷款。信贷手段在扶贫中的作用将日益显著。扶贫信贷，贷向何方？这是一个值得探讨的问题。

（一）

我们认为，扶贫信贷资金除了用于解决贫困地区基础设施，创造稳定解决贫困户温饱问题的基础条件外，可以考虑直接向最贫困者贷款的问题。这一设想的核心是受贷者是最贫困者、贷款直接到达贫困者手中。从目前扶贫工程的进展情况看，这是一种较为可行的选择。首先，最贫困者是最需要帮助的人，一般说来，他们之所以贫困是因为他们没有获得发展的机会，一旦获得发展机会，他们就会依靠自己的力量摆脱贫困。国外的最贫困者大部分是无地农民，在我国不存在“无地”问题。从调查的结果看，最贫困者大部分是缺乏最基本的资金，有的连买地膜、化肥、良种的钱都没有。对于这一部分人，只要给予少量的贷款，就可产生很好的效果，就能使他们进入生产良性循环，可望在短期内脱贫。国际经验表明，能否使最贫困者脱贫，是能否实现消除贫困计划的关键。各国政府的消除贫困计划往往在计划实施的头一、两年成绩显著，贫困人口迅速下降，但往后就越来越困难了。究其原因是因为地方官员为表明他们的政绩，乐于选择在贫困线附近的人作为重点扶贫对象，这些人容易脱贫。而当这些人都脱贫之后，余下的就是远离贫困线的最低收入者了，如果没有对他们进行特别的

帮助,便难以使其脱贫。从某种意义上说,扶贫“攻坚战”中“最坚固的堡垒”就是如何使最贫困者脱贫,只有让每一个最贫困者加入到消除贫困的进程中来,才有可能最终消除绝对贫困。其次,一个地区经济的增长,并不会使该地区自动消除贫困。一般地说,一个地区经济增长,则人均收入增加,在贫困线之下的人口就会减少。但是我们知道,经济增长往往使得居民收入不平等性增加。如果政府不加以干预的话,经济发展的利益绝大部分为高收入者所得,低收入者的状况并不会自动得到改善,各国经济增长过程证明了这一点。必须有一种使低收入者特别是最贫困者能分享到经济增长带来的利益的机制。直接向贫困者贷款就是在使用扶贫贷款时关注到了社会的最底层——最贫困者,事实上就弥补了政府在投入资金进行区域性开发时难以顾及最贫困者之不足。第三,将扶贫资金直接贷向最贫困者可以避免中间截留,使得有限的扶贫资金能用到最需要的地方。近年来通过行政机构层层下拨的扶贫款项被挪作它用的事屡有发生,最典型的就是有的贫困县将扶贫款项用于购买小轿车、建宾馆招待所和办公楼;有的贫困镇竟有多名干部备有手提电话;还美其名为“工作需要”,以致于部分全国政协委员疾呼:要“扶真贫,真扶贫”。总之,实现直接向最贫困者贷款将有利贯彻国务院制定的“八七扶贫攻坚计划”中有关措施,从根本上解决一些地方长期存在的济富不济贫的问题。

(二)

实现直接向最贫困者贷款的主要问题是怎样保证贷款能真正直接到达最贫困者手中,这就是前面所说的“扶真贫”和“真扶贫”问题,我们认为,为达此目的,可以建立一种专门的扶贫信贷组织“扶贫银行”,其资金可从政府扶贫专项资金中划出一块,再由社会各界募集一部分构成。实际上这种“直接向最贫困者提供贷款”的信贷组织在国外已有先例。这一类信贷组织因为它是给穷人贷款的银行,人们称之为“穷人银行”,据统计,目前全球有各式各样的“穷人银行”2000多家,遍及世界五大洲的几十个国家,其中孟加拉国的格律明银行是成立最早,运行较成功的一个。格律明银行是孟加拉国的农村信贷组织,其孟加拉文的含义是乡村银行,按其英文缩写又称为GB模式。GB模式源于杨纳斯教授进行的一项帮助赤贫人的试验。它正式成立于1983年,运行的模式是:通过向贫困人口中最贫困者提供无抵押贷款,支持创收活动,使贫困者能自食其力,逐步摆脱贫困。经过近20年的实践,格律明银行已拥有信贷资本2亿多美元,扶助了200多万人(其中大部分是妇女),还贷率达98%。另外,马来西亚的伊克提亚信托投资公司(英文缩写为ATM),它是继格律明银行之后又一个运行比较成功的扶贫信贷组织,也是源于政策研究中心的一项帮助穷人脱贫的研究项目,它正式成立于1987年。随着GB模式在东南亚各国的推广,五个亚洲国家的八个扶贫信贷组织及其负责人,在菲律宾成立了凯叙波股份有限公司,以促进扶贫信贷工程的发展。据格律明银行统计,在其正式成立后的十年间,作为格律明银行贷款对象中已有46%的贫困户脱贫,而只有2%的人依然非常贫困;然而在非格律明银行的贷款对象中,只有4%的人脱贫,而74%的人依然十分贫困;另据ATM公司统计,仅在短短的两年时间里,接受公司贷款的近200个贫困者中,大约有70%的人月收入增加119美元。必须指出这些穷人银行大都要得到政府的支持和大财团、非政府机构的资助,如格律明银行成立时,在它实收资本中,政府的份额占60%,而其自身基本上是非盈利或不盈利的组织,格律明银行在运行了20年后才基本实现盈利。我

们认为，他们成功的经验值得我们借鉴。

(三)

为使“扶贫银行”能在扶贫工作中持续地起作用，就必须建立科学而严格的管理体制，其中包括资金的筹措、贷款形式、贷款对象的选择、贷款项目的追踪管理、扶贫银行的内部管理和自我发展形式等。扶贫银行是为扶贫而设立的，贷款的利息率极低甚至无息，这就决定了它无法采用一般商业银行那样的筹资手段，它的资金只能靠政府拨款、慈善机构资助和向社会各界募集；贷款的形式是将资金直接送到最贫困者手中，不经任何中间环节，因此对于贷款对象的选择则是一个很重要的问题，如果贷款对象不是真正的贫困者，则失去了扶贫银行存在的意义。为界定谁是最贫困者就必须因地制宜地设置若干指标，一般说，通过一整套的指标体系对最贫困者进行界定和识别，比起用一个单一的指标识别来得科学。例如ATM就界定贫困者的住房指数就有16个项目，对各项目又制定出打分标准，然后再定出一分数指标来界定贫困者，这样能比较科学对贫困者进行界定而避免产生偏差。就以这住房指数的16个项目来说，如果仅以人均住房面积来界定贫困者就显得不够科学，有可能把一个虽然住房面积很小但其设施很好的而未必贫困的定为贫困户，对于另一个人住房面积很大可设施非常差确实需要帮助的又定为非贫困户。目前，我国有的地区仅以单一的指标来界定“贫困”，如：把财政收入在×万元以下的定为贫困村；又把人均收入在××元以下的定为贫困户等，这样做虽然有操作容易的优点，并具有一定合理性，但却不利于贫困者的识别，甚至于有可能给一些仅仅为了争取资金而争报贫困县（村）的提供了机会。可以考虑由各级政府中消除贫困机构与高等学校或科研机构合作制定出一套科学的易于操作的贫困识别指标。这里必须指出，“扶贫银行”贷款对象中不包括那些由于病残等原因丧失劳动力而陷入贫困的人，因为这一部分是政府救济对象，不是贷款对象。作为银行，必须考虑贷款的回收问题，如果贷款的回收率过低，连连发生呆帐，自身难以发展，银行就不可能在扶贫中持续地发挥作用。贷款的方式可以考虑使用小额短期无抵押的。最贫困者所需要的发展生产的资金并不多，一旦有了收益他们就会如期还款。采用小额短期无抵押的贷款形式相当于将有限的资金分散使用，这不仅为银行减少了风险，又能为更多的最贫困者提供最必要的帮助。例如，印度的一位妇女，向“穷人银行”借了一笔只相当于几十美元的贷款，经过努力不仅脱了贫，还办起了自己的企业。我国妇联的某些基层组织（如厦门市妇联）在发动组织农村妇女参加“农村妇女双学双比”（学文化、学技术，比成绩、比贡献）竞赛活动中也曾牵头让农业银行将小额贷款贷向贫困妇女，收到了很好的效果。坚持小额、短期、直接面向贫困者的原则降低了扶贫资金流失的风险。对于扶贫贴息贷款，一开始我国就十分强调直接面向贫困者，但由于缺乏科学的管理体制而未能实施。有的地方将扶贫资金贷给县办企业或乡镇企业等“经济实体”，其本意是通过发展这些实体而向贫困者提供就业机会，然而这些实体往往为追求高收益而不顾市场状况盲目上马那些高风险的热门项目，一旦市场发生变化，原材料或产品销路出了问题，贫困者的就业机会也就被断送了；为办企业、上项目心切而被骗子骗走扶贫资金的事也屡见不鲜。我们认为，采用小额贷款的形式，对于贫困者来说，由于得到贷款不容易，他们会十分珍惜它，会把贷款用在最需要的地方而不轻易去作冒险事；二则因为是小额他们一般具有还贷能力。为了减少风险，我们可以借鉴GB模式的“集体担保、轮流放贷”的做法。就目前我

国农村基层组织来看，我们可以利用村民小组等现有组织，建立受贷成员之间的自我管理和互相制约的机制，以降低管理监督成本。

(四)

要实现将扶贫贷款送到最贫困者手中，是要人去进行面对面的工作的，从这一点上看“扶贫银行”的任务十分艰巨，大大不同于一般的商业银行。这就要求它的工作人员要有很高的素质。特别是在第一线工作的信贷员，首先经济上要十分可靠，其次在工作中不仅要熟悉金融信贷业务，而且要对所负责地区的文化、农事、人物等都有所了解，要有一种视扶贫工作为神圣事业的献身精神。由于贫困，贫困者往往对改变处境失去信心，而不善于把握发展机会，这就需要外勤人员根据贫困者的情况进行动员，这其中包括传统观念的更新和具体技术上帮助（即向贫困者介绍适用的农业新技术，指导他们更好地开展创收活动等），最后由贫困者自己作出选择而不强行。事实上这不仅是对贫困者的尊重，也是对贫困者潜能的开发，无形中也为提高还贷率奠定了基础。

扶贫资金直接贷给最贫困者，体现了对贫困者的信任和尊重。江泽民总书记指出：“国家对贫困地区一定的扶持，社会各界开展扶贫济贫是完全必要的。但是，贫困地区解决温饱，进而脱贫致富，最终还是要靠自身的努力。”这就是说，解决贫困问题的最根本的力量在于贫困者自己，我们应当尊重最贫困者的创造性，要为他们的发展提供机会，相信他们在政府的帮助下有能力改变贫困状态，问题是政府的帮助要帮到实处，扶贫资金要真正到达最贫困者手中，这就是我们的思路。

(上接第 29 页)

加强企业管理，还要求企业必须加强成本管理，不断提高企业的经济效益。市场竞争，说到底就是产品成本的竞争，不同企业生产同样质量的产品，谁的生产成本低，谁就容易在市场竞争中取胜。中国钢铁企业的生产成本与国际先进水平相比是相当高的，如从人均实物劳动生产率来看，1990 年中国钢铁工业的人均年产钢仅 24 吨，1995 年鞍山钢铁公司也才 40 吨，与国外先进水平比相差一二十倍。因此，中国钢铁企业降低成本的潜力是相当大的。降低产品成本，提高企业经济效益，首先要企业经营战略上从不计成本追求产量转到注重企业的投入产出比，树立企业成本意识。在降低成本的具体措施上要推广邯郸钢铁总厂的成本管理经验，切实把产品成本降下来。此外，要结合现代企业制度的建立和企业的技术改造，精减人员，提高劳动生产率，力争到 2000 年，把人均实物劳动生产率提高到 100 吨。

从改革、改组、改革和加强管理之间的相互关系来看，改革是根本，是基础。现代企业制度的建立，有利于促进企业的改组、改造和加强管理，甚至可以说，规范化的现代企业制度确立之后，改组、改造和加强管理就会成为追求利润最大化的企业的自觉行为，是内在的冲动，而不是外在的强制。但是，在目前我国向市场经济体制转轨时期，现代企业制度的建立不可能一蹴而就，因而就不得不更多地运用外在的强制促进企业的改组、改造和加强管理，提高经济效益。这一方面可以做到在现存制度的约束条件下，加速发展生产力，有利于解决目前面临的经济、社会难题；另一方面，经济效益的提高和生产力的发展，又会促进现代企业制度的建立，形成二者之间的良性循环。